



Magdalena Bańczyk

**KONSTITUCYJNO-PRAWNE PROBLEMY OTWARCIA
KRAJOWEGO PORZĄDKU PRAWNEGO NA PRAWO UNIJNE
NA PRZYKŁADZIE WYROKU TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
I FEDERALNEGO TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
W KARLSRUHE W SPRAWIE EUROPEJSKIEGO
NAKAZU ARESZTOWANIA**

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej sprawiło, że polskie sądy stosujące od 1 maja 2004 r. prawo unijne, włączyły się aktywnie w ogólnoeuropejski dialog dotyczący otwarcia krajowych systemów prawnych na rozwiązania prawa unijnego¹. Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE zajmował się takimi kwestiami, jak m.in. prowsólnotowa wykładnia prawa polskiego czy charakter mandatu deputowanego do Parlamentu Europejskiego². W ciągu roku od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko w tak istotnej kwestii, jaką jest miejsce prawa Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym³. Próby rozwiązywania problemów prawnych powstających na styku dwóch systemów prawa: prawa krajowego i prawa Unii Euro-

¹ Nie oznacza to, że polskie sądy uwzględniają prawo wspólnotowe w swoim orzecznictwie dopiero od 1 V 2004 r. Wykładnia prowsólnotowa prawa krajowego była również dokonywana przez sądy w okresie przedakcesyjnym, zob. m.in.: Cz. Żuławska, *Parę uwag o wykładni sędziowskiej po akcesji. Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005.

² K. Kowalik-Bańczyk, *Prowsólnotowa wykładnia prawa polskiego*, „Europejski Przegląd Sądowy” [dalej: EPS] 2004, nr 12, s. 9 i nast.; B. Banaszkiewicz, *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, EPS 2004, nr 12, s. 49 i nast.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 V 2005 r., K 18/04, obszernie komentowany m.in. przez J. Barcza, S. Biernata, W. Czaplińskiego i A. Wyrozumską w: „Kwartalnik Prawa Publicznego” [dalej: KPPubl] 2005, nr 4, s. 169 i nast.





pejskiej są tym bardziej interesujące, że nierzadko sądy różnych państw członkowskich w tym samym czasie poszukują rozwiązań dla podobnych zagadnień, których źródłem jest ta sama norma prawa UE.

Taka sytuacja miała właśnie miejsce, jeśli chodzi decyzję ramową Unii Europejskiej nr 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania [dalej także ENA] i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi⁴ implementowanej do prawa polskiego na mocy ustawy z 18 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks karny – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy Kodeks wykroczeń⁵. Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gdańsku o zbadanie zgodności art. 607 t §1 k.p.k. zezwalającego na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej w ramach europejskiego nakazu aresztowania z art. 55 ust. 1 Konstytucji orzekł, iż przepis ten jest niezgodny z art. 55 Konstytucji, który zakazuje ekstradycji obywatela polskiego⁶. Jednocześnie TK, biorąc pod uwagę zasadę poszanowania prawa międzynarodowego, wyrażoną w art. 9 Konstytucji, odroczył o 18 miesięcy termin utraty mocy obowiązującej przepisu w zakresie, w jakim został uznany za niezgodny z Konstytucją. Tym samym TK z jednej strony pozwolił na wywiązanie się przez Polskę z jej zobowiązań międzynarodowych, a z drugiej umożliwił władzy ustawodawczej podjęcie decyzji o sposobie usunięcia sprzeczności pomiędzy prawem unijnym a Konstytucją⁷. Decyzja Trybunału, choć zgodna z wykładnią prawa przyjazną dla procesów integracyjnych i wymienioną wyżej konstytucyjną zasadą przestrzegania prawa międzynarodowego, spotkała się z krytyką doktryny, która wskazuje, że takie rozwiązanie doprowadziło do stanu niepewności po stronie orzekających sądów, a w rezultacie do rozbieżności w ich orzecznictwie⁸.

Praktycznie paralelnie do postępowania przed TK w sprawie zgodności art. 607 t §1 k.p.k. z art. 55 Konstytucji, prowadzone było postępowanie przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym [dalej także FTK] w Niemczech w sprawie zgodności niemieckiej ustawy implementującej decyzję ramową w sprawie europejskiego nakazu aresztowania⁹ z art. 2 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3, art. 16 ust. 2 i art. 19 ust. 4 niemieckiej Ustawy Zasadniczej [dalej także UZ]. Należy

⁴ Dz.Urz. UE z 2002 r., L 190, s. 1.

⁵ Dz.U. z 2004 r. Nr 69, poz. 626.

⁶ Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05.

⁷ A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wojtowicz, Warszawa 2006, s. 32 i nast.; J. Barcz, *Europejski nakaz aresztowania – konsekwencje braku transpozycji lub wadliwej transpozycji decyzji ramowej w państwie członkowskim UE*, EPS 2005, nr 10, s. 12.

⁸ Krytycznie na temat tego rozwiązania: S. Steinborn, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r. (sygn. akt P 1/05)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 192 i nast.; E. Gierach, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r. (sygn. akt P 1/05)*, *ibidem*, s. 202 i nast.; W. Czapliński, *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Glosa I*, „Państwo i Prawo” [dalej: PiP] 2005, nr 6, s. 111 i nast.

⁹ Ustawa o europejskim nakazie aresztowania z 21 VII 2004 r., „Federalny Dziennik Ustaw” (Bundesgesetzblatt) I, s. 1748.





przy tym wskazać, że zarówno przepis Konstytucji RP, jak również niemieckiej Ustawy Zasadniczej, dotyczący zakazu ekstradycji własnych obywateli, jest przepisem w skali światowej do pewnego stopnia wyjątkowym. W większości państw kwestia ta jest regulowana przez prawo traktatowe, przepisy kodeksu postępowania karnego lub ustawy o współpracy międzynarodowej w sprawach karnych¹⁰. Przedstawienie wyroku FTK z 18 lipca 2005 r. i też jego uzasadnienia oraz jego porównanie z wyrokiem TK może być ciekawe z dwóch powodów. Po pierwsze, pomimo nowelizacji niemieckiej Ustawy Zasadniczej i wprowadzenia do niej art. 16 ust. 2, zd. 2¹¹, FTK uznał całą ustawę implementującą za nieważną¹² i nie odroczył utraty jej mocy obowiązującej, a tym samym od momentu ogłoszenia wyroku zarówno wydawanie obywateli niemieckich, jak i obywateli państw członkowskich w oparciu o ENA stało się w Niemczech niemożliwe. Tak więc Federalny Trybunał Konstytucyjny, pomimo iż do konstytucji niemieckiej została wprowadzona norma umożliwiająca implementację do systemu prawa niemieckiego ENA, uznał tę instytucję prawa unijnego za niezgodną z Ustawą Zasadniczą oraz pominął całkowicie zasadę otwartości konstytucji niemieckiej na prawo międzynarodowe, a w szczególności treść art. 23 UZ.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ENA jest tematem licznych komentarzy w literaturze przedmiotu. Również wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego jest przedmiotem zainteresowania doktryny polskiej¹³. Dlate-

¹⁰ M. Płachta, *Zakaz ekstradycji obywatela polskiego w Konstytucji i nowym kodeksie postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 1998, nr 3, s. 32, 44; P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, art. 55.

¹¹ Art. 16: „(1) Nie można pozbawić obywatelstwa niemieckiego. Utrata obywatelstwa może nastąpić tylko na podstawie ustawy, a bez zgody zainteresowanego, o ile zainteresowany nie stanie się bezpaństwowcem. (2) Żaden Niemiec nie może zostać wydany za granicę. Regulacja umożliwiająca wydanie państwu członkowskiemu Unii Europejskiej lub trybunałowi międzynarodowemu może zostać ustanowiona w formie ustawy, o ile zostaną zachowane zasady państwa prawnego”.

¹² Tenor wyroku Drugiego Senatu FTK z 18 VI 2005 r., sygn. akt 2 BvR 2236/04: Ustawa w celu implementacji decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej (ustawa o europejskim nakazie aresztowania ENAU) z 21 VII 2004 r. („Federalny Dziennik Ustaw” I, s. 1748) narusza artykuł 2, ust. 1 w związku z artykułem 20, ust. 3, artykułem 16, ust. 2 i artykułem 19, ust. 4 ustawy zasadniczej i jest nieważna. Uchwała Hanzeatyckiego Wyższego Sądu Krajowego w Hamburgu z 23 XI 2004 r. – Ausl 28/03 – narusza skarżącego w jego prawie podstawowym z artykułu 16, ust. 2 Ustawy Zasadniczej. Uchwała zostaje uchylona. Sprawa zostaje przekazana do ponownego rozpoznania Hanzeatyckiemu Wyższemu Sądowi Krajowemu. Decyzja zezwalająca Ministerstwu Sprawiedliwości Wolnego Miasta Hanzeatyckiego Hamburg z 24 XI 2004 r. – 9351 E – S 6 – 26.4 – narusza skarżącego w jego prawach podstawowych z artykułu 16, ust. 2 i artykułu 19, ust. 4 Ustawy Zasadniczej. Decyzja zezwalająca zostaje uchylona. Republika Federalna Niemiec zostaje zobowiązana zwrócić skarżącemu jego wydatki konieczne związane z postępowaniem w sprawie zarządzenia tymczasowego oraz skargi konstytucyjnej.

¹³ Orzeczenie FTK omawia: Z. Barwina, *Niekonstytucyjność europejskiego nakazu aresztowania w prawie niemieckim*, EPS 2006, nr 10, s. 19 i nast.; A. Grzelak, *Europejski nakaz aresztowania – orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej*, EPS 2005, nr 11, s. 32; W. Zapliński, *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Glosa I...*, s. 112; M. Derlatka, *Glosa do wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2005 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 191 i nast.; B. Nita, *Europejski nakaz aresztowania – europeizacja prawa karnego a standardy konstytucyjne państw członkowskich UE*, PiP 2007, nr 5, s. 59 i nast.; D. Kornobis-Romanowska, *Prawne aspekty stosowania decyzji ramowej o europejskim nakazie aresztowania w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 92 i nast.



go też chciałabym skupić się jedynie na trzech kwestiach, poruszonych zarówno w uzasadnieniu do wyroku Trybunału Federalnego, jak i w uzasadnieniu wyroku polskiego Trybunału Konstytucyjnego: relacji obywatelstwa krajowego i obywatelstwa unijnego (II), problemie granicy otwarcia krajowego porządku prawnego na prawo Unii Europejskiej – ta kwestia została poruszona w wyroku TK dotyczącym Traktatu akcesyjnego (III) oraz rozważaniach obu sądów konstytucyjnych na temat charakteru decyzji ramowej (IV). Omówienie wyżej wymienionych kwestii zostanie poprzedzone krótkim przedstawieniem kontekstu wydania przez oba Trybunały wyroków w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (I). W punkcie piątym chciałabym rozważania obu sądów konstytucyjnych umieścić w kontekście pojęcia multicentryczności zaproponowanego przez E. Łętowską¹⁴, oraz koncepcji A. Glaesera¹⁵.

Należy zauważyć, że prezentowane wyroki trybunałów konstytucyjnych poświęcone zostały implementacji do prawa krajowego decyzji ramowej, a więc aktu prawa, wydawanego w ramach III filaru Unii Europejskiej¹⁶. Aby podkreślić odrębność systemu prawa wspólnotowego, obowiązującego w I filarze UE, od zasad funkcjonowania III filaru, w tytule artykułu znalazło się sformułowanie „otwarcia krajowego porządku prawnego na prawo unijne”, które odnoszone jest do prawa obowiązującego w III filarze. Prawo wspólnotowe definiowane jest jako autonomiczny system prawa, oparty o utrwalone w orzecznictwie ETS zasady pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego, bezpośredniej skuteczności czy odpowiedzialności odszkodowawczej państw za naruszenie prawa wspólnotowego. Natomiast III filar określany jest w doktrynie jako obszar współpracy międzyrządowej, w ramach której nie obowiązują zasadniczo wspomniane wyżej zasady, a akty prawne w swym charakterze zbliżone są raczej do aktów prawa międzynarodowego niż do systemu aktów prawa wspólnotowego, choć zasady prawa wspólnotowego powoli przenikają również do III filaru¹⁷.

¹⁴ E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005, nr 4, s. 3 i nast.; eadem, *Między Scyllą a Charybdą – sędzia polski między Strasburgiem a Luksemburgiem*, EPS 2005, nr 10, s. 3 i nast.; K. Wójtowicz, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., (sygn. akt K 18/04)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 195; A. Kustra, *Wokół problemu multicentryczności systemu prawa*, PiP 2006, nr 6, s. 85 i nast.; krytycznie o koncepcji multicentryzmu: W. Lang, *Wokół multicentryczności systemu prawa*, PiP 2005, nr 7, s. 95 i nast.; J. Barcz, *Glosa nr 1 do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04*, KPPubl 2005, nr 4, s. 173.

¹⁵ A. Glaeser, *Souveränität und Vorrang*, [w:] *Europäisches Verfassungsrecht*, red. A. von Bogdandy, Berlin–Heidelberg 2003, s. 205 i nast.

¹⁶ M. Szwarc, *Decyzje ramowe jako instrument harmonizacji prawa karnego w UE*, PiP 2005, nr 7, s. 22 i nast.; D. Kornobis-Romanowska, *op. cit.*, s. 82 i nast.

¹⁷ J. Barcz, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. I–46 i nast.; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, Warszawa 2000, nb. 736, 957 i nast.; A. Wróbel, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 23, 30 i nast.





Skarga Mamouna D. oraz sprawa Marii D.

Kwestia zgodności ustawy niemieckiej implementującej decyzję ramową o ENA z Ustawą Zasadniczą stała się przedmiotem wyroku FTK na skutek skargi konstytucyjnej obywatela niemieckiego Mamouna D., posiadającego również obywatelstwo syryjskie. Przeciwko skarżącemu został wydany europejski nakaz aresztowania przez Centralny Sąd Rejonowy¹⁸ nr 5 w Madrycie 16 września 2004 r., w którym zarzucano mu udział w związku przestępczym oraz akt terroryzmu. Jako kluczowa postać w europejskiej części sieci terrorystycznej Al-Kaida miał on wspierać tę organizację w zakresie finansowania oraz utrzymywania kontaktów pomiędzy jej członkami. Mamoun D. był podejrzany m.in. o uczestnictwo w zakupie statku dla Osamy bin Ladena oraz zarządzanie tym statkiem – przekazywanie dokumentów i płacenie rachunków. Według hiszpańskich organów dochodzeniowych, działania skarżącego mogły spełniać przesłanki czynu zabronionego członkostwa w organizacji terrorystycznej określonego w art. 515.2 i art. 516.2 hiszpańskiego Kodeksu karnego, którego górna ustawowa granica zagrożenia karą wynosi 20 lat pozbawienia wolności. Wyższy Sąd Krajowy Hanzeatyckiego Miasta Hamburg uchwałą z 23 listopada 2004 r. uznał ekstradycję Mamouna D. za dopuszczalną. 24 listopada 2004 r. Ministerstwo Sprawiedliwości Wolnego Miasta Hanzeatyckiego Hamburg również zezwoliło na ekstradycję Mamouna D. Zezwolenie wydane przez Ministerstwo zostało jednakże powiązane z warunkiem, iż po wymierzeniu prawomocnej kary pozbawienia wolności albo innej sankcji skarżącemu zostanie zaproponowane przekazanie go z powrotem do Niemiec w celu wykonania kary. Mamoun D. wniósł skargę konstytucyjną przeciwko uchwale Wyższego Sądu Krajowego, w której jego ekstradycja została uznana za dopuszczalną, jak również przeciwko decyzji zezwalającej Ministerstwa Sprawiedliwości Wolnego Miasta Hanzeatyckiego Hamburg, podnosząc naruszenie swoich praw z art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1, art. 16 ust. 2 i art. 19 ust. 4 UZ oraz z art. 103 ust. 2 UZ.

Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej zajął się kwestią implementacji do prawa polskiego decyzji ramowej o europejskim nakazie aresztowania na skutek pytania prawnego wniesionego przez Sąd Okręgowy w Gdańsku o zgodność art. 607 t.k.p.k. zezwalającego na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej z art. 55 ust. 1 Konstytucji. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z toczącą się sprawą o wydanie w ramach europejskiego nakazu aresztowania postanowienia o przekazaniu Marii D. w celu przeprowadzenia przeciwko niej postępowania karnego na terenie Królestwa Niderlandów. Sąd Okręgowy powziął wątpliwości dotyczące relacji pomiędzy instytucją europejskiego nakazu aresztowania a konstytucyjnym zakazem ekstradycji obywateli. W szczególności wątpliwe było, czy nowelizacja w t.k.p.k., w której wprowadzono rozróżnienie pomiędzy ekstradycją, wydaniem

¹⁸ Audiencia Nacional.





i przekazaniem¹⁹ wystarczy, by znieść gwarancje art. 55 ust. 1 Konstytucji, który zakazywał ekstradycji obywateli RP²⁰. Wyżej wspomniana nowelizacja została dokonana w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej, a wprowadzone rozróżnienie pomiędzy ekstradycją a przekazaniem miało na celu eliminację zarzutu niezgodności przekazania obywatela RP na podstawie europejskiego nakazu aresztowania z zakazem ekstradycji własnych obywateli zawartym w Konstytucji RP²¹. Trybunał Konstytucyjny musiał więc odpowiedzieć na pytanie, czy przekazanie na podstawie ENA jest formą ekstradycji²². Odpowiedź Trybunału była twierdząca, co doprowadziło do uznania przekazania na podstawie ENA za niezgodne z Konstytucją²³. Kwestia relacji europejskiego nakazu aresztowania do ekstradycji, szeroko omawiana w literaturze²⁴, zostanie w artykule pominięta.

Obywatelstwo krajowe a obywatelstwo Unii Europejskiej

W uzasadnieniu wyroku FTK skoncentrował się na dwóch kwestiach. Po pierwsze, ustawa o europejskim nakazie aresztowania narusza art. 16 ust. 2, zd. 1 UZ, ponieważ ustawodawca, implementując decyzję ramową o europejskim nakazie aresztowania, nie spełnił konstytucyjnoprawnych wymogów kwalifikowanego zastrzeżenia ograniczenia praw podstawowych w ustawie, o którym stanowi art. 16 ust. 2 zd. 2 UZ. Po drugie, brak jest w ustawie niemieckiej implementującej decyzję ramową o ENA możliwości zaskarżenia zezwolenia na ekstradycję do państwa członkowskiego Unii Europejskiej, co prowadzi do naruszenia art. 19 ust. 4 UZ.

Obszerne miejsce w uzasadnieniu zajęła analiza naruszenia art. 16 UZ. Federalny Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż do momentu zmiany Ustawy Zasadniczej 29 listopada 2000 r. UZ gwarantowała obywatelowi niemieckiemu nieograniczoną ochronę przed wydaniem zagranicznej władzy państwowej, a sama ekstradycja może być rozumiana jako naruszenie prawa podstawowego polegające na tym, iż osoba, na prośbę innego państwa zostaje przymusowo usunięta z terytorium, na którym sprawowana jest krajowa władza zwierzchnia i wydana zagranicznej władzy zwierzchniej, aby tam prowadzone postępowanie karne mogło zostać

¹⁹ Ustawa z 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks karny, ustawy Kodeks postępowania karnego oraz ustawy Kodeks wykroczeń, Dz.U. Nr 69, poz. 626.

²⁰ Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, I teza 1.

²¹ Opinia z 14 sierpnia 2003 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz ustawy Kodeks postępowania karnego, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 156.

²² Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, I teza 3.

²³ Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, III teza 3.6.

²⁴ M. Płachta, R. Wieruszewski, *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Glosa III*, PiP 2005, nr 9, s. 119 i nast.; S. Steinborn, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r. (sygn. akt P 1/05)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 190 i nast.; B. Nita, *Europejski nakaz aresztowania – europeizacja prawa...*, s. 60 i nast.; M. Masterniak-Kubiak, *Implementacja europejskiego nakazu aresztowania*, PiP 2006, nr 9, s. 16 i nast.; W. Czapliński, *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Glosa I*, PiP 2005, nr 9, s. 108.





zakończone albo, aby kara tam wymierzona mogła zostać wykonana²⁵. Zakaz ekstradycji został powiązany przez FTK z zakazem pozbawienia obywatelstwa ustanowionym w art. 16 ust. 1 UZ, który ze względów historycznych posiada w opinii Federalnego Trybunału Konstytucyjnego szczególne znaczenie.

Zakaz ekstradycji (art. 16 ust. 2, zd. 1 UZ) jest, podobnie jak związany z nim zakaz pozbawienia obywatelstwa (art. 16 ust. 1 UZ), nie tylko wyrazem odpowiedzialności podjętej przez państwo za własnych obywateli, lecz także oba zakazy są gwarantowane jako wolności [*Freiheitsrechte*]. Cel wolności, której treścią jest ochrona przed ekstradycją, nie leży w tym, by uniemożliwić sprawiedliwe ukaranie winnego (BVerfGE 29, 183 <193>). Raczej obywatele nie powinni być usuwani, niezgodnie z ich wolą, ze znanego im porządku prawnego. Każdy obywatel powinien być – o ile znajduje się na terenie państwa – chroniony przed niepewnością osądzenia go w ramach obcego dla niego systemu prawnego²⁶.

Oba te zakazy mają w opinii FTK gwarantować

szczególną więź obywateli z wolnościowym porządkiem prawnym, którego są podmiotami. Obywatelstwo jest prawną przesłanką równego statusu obywatelskiego, który z jednej strony stanowi podstawę dla równych obowiązków, z drugiej strony, przede wszystkim stanowi podstawę dla praw, których gwarancja legitymizuje władzę państwową w ustroju demokratycznym. Prawa obywatelskie i obowiązki, które związane są z posiadaniem obywatelstwa, budują zarazem konstytuujące podstawy dla całego państwa. Związkowi obywatela z wolnościowym i demokratycznym państwem odpowiada fakt, iż obywatel zasadniczo nie może zostać wykluczony z tego związku. Zaufanie obywateli do bezpiecznego pobytu na terytorium państwa, z którym łączy ich konstytucyjnie zagwarantowana więź w formie obywatelstwa, jest również uznane przez prawo międzynarodowe publiczne. Państwa mają prawnomiędzynarodowy obowiązek przyjęcia swoich własnych obywateli, a więc wyrażenia zgody na ich wjazd i pobyt na terytorium państwa²⁷.

Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż prawo podstawowe, gwarantujące posiadanie obywatelstwa oraz pozostawanie na terenie obowiązywania niemieckiego porządku prawnego, posiada wyższą rangę. Opiera się ono bowiem na doświadczeniach z nowszej historii Niemiec, kiedy to dyktatura narodowo-socjalistyczna po roku 1933 Niemców żydowskiego pochodzenia lub wyznających judaizm pozbawiała ochrony wypływającej ze statusu obywatela i przynależności do narodu niemieckiego. Stało się to m.in. poprzez zdeprecjonowanie pojęcia obywatelstwa i zastąpienie tej instytucji tzw. statutem narodowym²⁸. FTK odwołał się również do tradycji rewolucji francuskiej, która stworzyła przekonanie wspólne dla wszystkich państw europejskich, iż obywatel tylko poprzez prawne zabezpieczenie swojego statusu może korzystać ze swojej pozycji prawnej, zarówno jeśli

²⁵ Wyrok FTK z 18 czerwca 2005 r., sygn. akt 2 BvR 2236/04, teza 64.

²⁶ *Ibidem*, teza 65.

²⁷ *Ibidem*, teza 66.

²⁸ *Ibidem*, teza 67. W sprawie zmian w ustawodawstwie mających na celu dyskryminację Żydów zob.: K. Trzciński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006, s. 189 i nast.; F. Ryszka, *Państwo stanu wyjątkowego*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1985, s. 244 i nast.





chodzi o prawa polityczne, jak i uprawnienia cywilnoprawne²⁹. Wspomnieć należy również, iż prezentowane wyżej stanowisko FTK nie zostało przyjęte przez wszystkich członków składu sędziowskiego oraz że napotkało krytykę ze strony przedstawicieli doktryny. Sędzia Lübbe-Wolf wskazywał, iż poszukiwanie uzasadnienia dla zakazu wydawania obywateli niemieckich przy użyciu argumentów wyższych (*quasi*-naturalno-prawnych), głębszych (historycznych)³⁰ i szerszych (prawno-międzynarodowych) jest niewłaściwe³¹. Zakaz ten, według Lübbe-Wolfa, nie może zostać oparty ani na naturze „stosunku obywatela do wolnościowej, demokratycznej wspólnoty”, ani na wspólnej, od czasów francuskiej rewolucji, tradycji europejskiej – w państwach anglosaskiej kultury prawnej ten zakaz ekstradycji własnych obywateli nie istnieje³². W przeciwieństwie do art. 16 ust. 1, zd. 1 UZ, który zakazuje pozbawiania obywatelstwa niemieckiego, zakaz ekstradycji obywateli niemieckich zawarty w art. 16 ust. 2 UZ nie wywodzi się z doświadczeń bezprawia nazistowskiego. Analogiczna regulacja prawna była bowiem zawarta w art. 112 ust. 3 konstytucji weimarskiej³³ i opiera się na o wiele dłuższej tradycji prawnej. Odnosząc się do podstaw prawno-międzynarodowych zakazu Lübbe-Wolf jest zdania, iż powiązanie przez Senat FTK norm prawa międzynarodowego publicznego zobowiązujących państwa do przyjmowania swoich obywateli na swoje terytorium z obowiązkiem niewydawania własnych obywateli innemu państwu jest bezpodstawne³⁴.

W podobnym tonie wypowiada się w zdaniu odrębnym sędzia Gebhardt, stwierdzając, iż powiązanie zakazu ekstradycji ze statusem obywatela oraz z toposem zaufania do własnego porządku prawnego eksponuje tylko perspektywę narodową. Taki tok rozumowania nie przyczynia się do powiązania prawa krajowego z prawem europejskim³⁵.

Tezy uzasadnienia wyroku FTK można w tym miejscu skonfrontować z tezami uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego o zgodności przepisów o ENA z art. 55 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wypowiedział się przeciwko interpretowaniu zakazu wyrażonego w art. 55 ust. 1 Konstytucji jako prawa obywatela polskiego do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej i do zapewnienia mu sprawiedliwego i jawnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem w demokratycznym państwie prawa. Prawa te są bowiem

²⁹ W sprawie znaczenia rewolucji francuskiej dla instytucji obywatelstwa zob.: K. Trzeciński, *op. cit.*, s. 147 i nast.; A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 427 i nast.

³⁰ Tak również U. Hufeld, który stwierdził, że punktem wyjścia dla wyroku FTK jest obywatelstwo niemieckie nie w formie zeuropeizowanej, ale w swoim historycznym znaczeniu, U. Hufeld, *Der Europäische Haftbefehl vor dem BVerfG*, „Juristische Schulung” 2005, nr 10, s. 865.

³¹ Wyrok FTK z 18 czerwca 2005 r., sygn. akt 2 BvR 2236/04, teza 155.

³² Na różnicę pomiędzy krajami anglosaskimi a kontynentem w tej mierze wskazuje również M. Płachta, *Zakaz ekstradycji obywatela polskiego w Konstytucji i nowym kodeksie postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 1998, nr 3, s. 36 i nast.

³³ Ch. Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen 1997, s. 298.

³⁴ Wyrok FTK z 18 czerwca 2005 r., sygn. akt 2 BvR 2236/04, teza 156.

³⁵ *Ibidem*, teza 189.





uregulowane w art. 36 i w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie TK uznał, że art. 55 ust. 1 Konstytucji wyraża prawo obywatela do odpowiedzialności karnej przed polskim sądem, a wobec tego przekazanie go do innego państwa członkowskiego stanowiłoby naruszenie istoty tego prawa. TK prawo to postrzega jako podmiotowe prawo osobiste obywateli, które nie może podlegać żadnym ograniczeniom, albowiem ich wprowadzenie uniemożliwiałoby realizację tego prawa³⁶. Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się w sprawie znaczenia tego prawa i uzasadnienia dla jego wprowadzenia oraz nie nawiązał w tym miejscu do argumentów *quasi-naturalno-prawnych*. Argumenty o podobnym charakterze pojawiły się jednak w glosach omawianego wyroku. S. Steinborn stwierdza, iż obywatel polski ma prawo do odpowiadania przed sądem polskim, który stosuje prawo polskie znane oskarżonemu. Sędziowie polscy „wyrośli w tej samej kulturze narodowej i mentalności, co oskarżony mogą trafnie zrozumieć postępowanie oskarżonego”³⁷. S. Steinborn wskazuje na możliwość uniknięcia niedogodności związanych z odpowiadaniem przed obcym sądem, takich jak: nieznajomość języka, przepisów prawnych, realiów i zwyczajów obcego społeczeństwa czy możliwość najpełniejszej obrony przed sądem własnego państwa.

Moim zdaniem, wyżej zaprezentowane argumenty, obecne również w rozumowaniu Trybunału Federalnego, są nietrafne. W kontekście coraz szerszego korzystania przez obywateli państw członkowskich z praw związanych z posiadaniem obywatelstwa Unii Europejskiej, pomimo „niebezpieczeństw” związanych z przebywaniem w innej kulturze narodowej, pośród osób o innej mentalności, które nie zawsze rozumieją „postępowanie obywatela innego państwa członkowskiego”, należy chyba przyjąć, iż obywatele korzystający z praw przewidzianych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, akceptują również „ryzyko” kontaktu z organami władzy, w tym władzy sądowniczej, w innych państwach członkowskich. Trudno tutaj pojąć kierunek myślenia akceptujący korzystanie z praw, bez przyjmowania jakichkolwiek uciążliwości związanych z korzystaniem z tych praw³⁸.

W stosunku do tego orzeczenia niemieckiego wydaje się, iż Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni art. 55 ust. 1 Konstytucji adekwatnie do jego treści i uniknął pewnego rodzaju mitologizowania instytucji obywatelstwa, jak miało to miejsce w przypadku niektórych tez uzasadnienia do wyroku FTK. Nie wyklucza to oczywiście możliwości podważenia w przyszłości instytucji europejskiego nakazu aresztowania w kontekście art. 36 Konstytucji ustanawiającego prawo podmiotowe obywatela polskiego do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej

³⁶ Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, III teza 4.2.

³⁷ S. Steinborn, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r. (sygn. akt P 1/05)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 186 i nast.; podobnie P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, t. 3, art. 55. Teza ta spotkała się z krytyką. W. Czapliński wskazuje m.in. na fakt, że taka interpretacja wyłączałaby jurysdykcję sprawowaną przez Międzynarodowy Trybunał Karny nad obywatelami polskimi, W. Czapliński, *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Glosa I...*, s. 109.

³⁸ Na konieczność internacjonalizacji ścigania karnego zwracał uwagę m.in. P. Hofmański, *Przyszłość ścigania karnego w Europie*, EPS 2006, nr 12, s. 4 i nast.





podczas jego pobytu za granicą³⁹ czy art. 45 ust. 1 Konstytucji⁴⁰. O ile pozytywnie ocenić można wyżej zaprezentowane tezy wyroku TK oraz uznać za oczywisty brak możliwości wykładni przepisów Konstytucji *contra legem*⁴¹, o tyle trudno w pełni podzielić poglądy zawarte w dalszych tezach punktu 4.3. omawianego uzasadnienia, które wobec jasnych i przekonujących wywodów dotyczących znaczenia art. 55 ust. 1 Konstytucji wydają się nie do końca precyzyjne. Trybunał Konstytucyjny stwierdza bowiem, iż ustanowienie europejskiego nakazu aresztowania jest nie tyle konsekwencją wprowadzenia instytucji obywatelstwa UE, ile odpowiedzią na poprzedzające jej powstanie prawo obywateli państw członkowskich UE do swobodnego przepływu i pobytu na terenie innego państwa⁴². Stwierdzenie TK jest nie do końca wyraźne. Przed wprowadzeniem obywatelstwa unijnego brak było powszechnego prawa obywateli państw członkowskich do przemieszczania się i przebywania w innych państwach członkowskich. Prawo to było związane przede wszystkim z funkcjonowaniem swobód rynkowych i przysługiwało w pierwszym rzędzie pracownikom czy osobom prowadzącym działalność gospodarczą. Należy tutaj wspomnieć, że wprowadzenie instytucji obywatelstwa unijnego przyczyniło się do uniwersalizacji prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Obecnie jest to jedno z praw konstytuujących obywatelstwo UE – art. 18 TWE⁴³. S. Kadelbach zauważa, że w stosunku do poprzednich regulacji, swoboda przemieszczania poddana została konstytucjonalizacji (*Konstitutionalisierung der Freizügigkeit*) i można ją określić jako prawo podstawowe, na które powoływać mogą się zarówno pracownicy, jak i osoby nieposiadające tego statusu, ale które je uzyskują⁴⁴. W tym kontekście zrozumiała jest konstrukcja preambuły do dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, wydanej m.in. na podstawie art. 18 TWE, która wymienia jako podstawę do wydania tego aktu właśnie obywatelstwo Unii Europejskiej w punkcie 1., a w punkcie 2. swobodę przepływu osób⁴⁵.

Podkreślanie przez oba sądy konstytucyjne znaczenia obywatelstwa krajowego nie wydaje się konieczne⁴⁶. Na obecnym etapie prawo unijne nie zawie-

³⁹ L. Garlicki stwierdza m.in., że prawo do opieki „istnieje zawsze i w każdej sytuacji, dotyczy więc też przypadków, gdy obywatel polski naruszył prawo (polskie lub obce)”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, t. 3, art. 36, s. 3.

⁴⁰ Z. Barwina, *op. cit.*, s. 28.

⁴¹ B. Nita, *op. cit.*, s. 63.

⁴² Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, III teza 4.3.

⁴³ A. Wyrozumska, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. I-409.

⁴⁴ S. Kadelbach, *Unionsbürgerschaft*, [w:] *Europäisches Verfassungsrecht*, red. A. von Bogdandy, Berlin–Heidelberg 2003, s. 552.

⁴⁵ Dyrektywa 2004/38/WE z 29 IV 2004, Dz.U. UE, L 158, s. 77 i nast.

⁴⁶ Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z 27 IV 2005 r., w tezie 4.3. stwierdził m.in.: „Na marginesie prowadzonych rozważań warto zwrócić uwagę, że obywatelstwo państwowe nie jest instytucją całkowicie pozbawioną znaczenia nawet na płaszczyźnie prawa UE”.





ra regulacji, które zmierzałyby do pozbawienia znaczenia obywatelstwa państw członkowskich. Jak stanowi art. 2 TUE, obywatelstwo Unii Europejskiej ma na celu umacnianie ochrony praw i interesów obywateli jej państw członkowskich, a art. 6 ust. 3 TUE stanowi, iż Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich. Natomiast art. 17 TWE stwierdza wyraźnie, iż obywatelstwo Unii Europejskiej nie zastępuje obywatelstwa krajowego. W doktrynie wskazuje się na pełną determinację obywatelstwa unijnego przez obywatelstwo krajowe, bo to państwa członkowskie określając zasady nabywania obywatelstwa krajowego, określają jednocześnie, kto może korzystać z praw związanych z obywatelstwem Unii Europejskiej⁴⁷, a fakt ten może być postrzegany właśnie jako potwierdzenie tradycyjnie rozumianej suwerenności państw członkowskich⁴⁸.

Pomimo pewnej zbieżności wypowiedzi obu sądów konstytucyjnych dotyczących gwarancyjnej roli obywatelstwa państwa członkowskiego oraz korelacji praw i obowiązków związanych z tym statusem jednostki, nie można pomijać jednak szerszego kontekstu obu wypowiedzi. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego podkreślenie znaczenia obywatelstwa uzasadniało m.in. niemożność wykładni art. 55 Konstytucji *contra legem* i modyfikacji jej treści poprzez wykładnię. M. Płachta i R. Wieruszewski używają tutaj pojęcia wykładni dynamicznej czy kreatywnej, której Trybunał Konstytucyjny się sprzeciwił⁴⁹. Można się natomiast zastanowić, czy taka twórcza interpretacja nie została zastosowana przez Federalny Trybunał Konstytucyjny, który pomimo wyraźnego brzmienia przepisu art. 16 ust. 2, zd. 2 UZ zezwalającego na wydanie obywatela niemieckiego do innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, nadał obywatelstwu tak rozbudowane znaczenie, iż praktycznie status ten powinien uniemożliwiać wydanie własnego obywatela, pomimo istnienia normy ustawy zasadniczej, która na to zezwala.

Prawa i obowiązki związane ze statusem obywatela Unii Europejskiej z pewnością prowadzą do zmiany pojmowania statusu obywatelstwa krajowego. S. Steinborn wskazuje, iż art. 55 ust. 1 Konstytucji wyraża prawo podmiotowe obywateli do odpowiedzialności karnej przed sądami polskimi i nie należy interpretować tego przepisu od strony „państwowej” jako prawo państwa do sądzienia własnych obywateli. Dlatego też według S. Steinborna, jakiegokolwiek znaczenia pozbawione są argumenty odwołujące się w tym kontekście do suwerenności państwa⁵⁰. Nie wydaje się jednak, by przy analizie art. 55 Konstytucji można było całkowicie pominąć kwestię zakresu władztwa państwa w stosunku

⁴⁷ C. Mik, *op. cit.*, nb. 1027; S. Kadelbach, *Unionsbürgerschaft*, [w:] *Europäisches Verfassungsrecht...*, s. 548.

⁴⁸ S. Konopacki, *European Citizenship – Maastricht and After*, [w:] L. Hodgson, S. Konopacki, T. Spyby, A. Thompson, *National and Ethnic Identity in the European context*, Łódź 2001, s. 184, 186.

⁴⁹ M. Płachta, R. Wieruszewski, *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Glosa III*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 6, s. 118.

⁵⁰ S. Steinborn, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r. (sygn. akt P 1/05)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 186 i nast.





do swoich obywateli. P. Sarnecki w komentarzu do art. 55 Konstytucji omawia oba aspekty zakazu ekstradycji stwierdzając, iż przepis ten wyraża prawo obywatela do odpowiedzialności przed sądem polskim, ale jednocześnie wskazuje, że zakaz ekstradycji wynika

niejako automatycznie z ogólnej zasady władztwa państwowego wobec swych obywateli, w czym przede wszystkim mieści się monopol do wymierzania im kar [oraz jest] jednym z wyrazów suwerenności państwa polskiego, w czym mieści się również jego monopol w zakresie wymierzania sprawiedliwości swym obywatelom⁵¹.

Dostrzegając ten związek należałoby zinterpretować nowelizację art. 55 Konstytucji jako próbę otwarcia polskiego systemu prawnego na prawo unijne i jednocześnie jako dalszy krok w zmianie pojmowania suwerenności.

Granice otwarcia krajowego porządku prawnego na prawo unijne

W omawianym orzeczeniu FTK prezentuje dużą rezerwę w stosunku do prawa Unii Europejskiej. Nie jest to zresztą niczym nowym w orzecznictwie tego sądu konstytucyjnego⁵². Otwarcie niemieckiej przestrzeni prawnej następowało stosunkowo powoli, a jego etapy odmierzały kolejne orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, które na stałe weszły do dyskursu prawniczego odnoszącego się do relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym. W orzeczeniu zwanym *Solange I*⁵³ z 1974 r. FTK stwierdził, iż dopóki prawo wspólnotowe nie zawiera ustanowionego przez organ parlamentarny katalogu praw podstawowych, który byłby adekwatny do katalogu praw podstawowych Ustawy Zasadniczej, dopuszczalne jest przedłożenie pytania prawnego Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu w sprawie zgodności przepisu prawa wspólnotowego z prawem podstawowym zawartym w Ustawie Zasadniczej. W 1986 r. nastąpił zwrot w stanowisku FTK, który w orzeczeniu *Solange II*⁵⁴ stwierdził, iż dopóki Wspólnoty Europejskie, w szczególności orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości gwarantują rzeczywistą ochronę praw podstawowych w działaniach władczych Wspólnot, która w istotnych punktach odpowiada koniecznej w świetle postanowień Ustawy Zasadniczej ochronie praw podstawowych, Trybunał nie będzie dokonywał kon-

⁵¹ P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, t. 3, art. 55.

⁵² U. Hufeld, *Der Europäische Haftbefehl vor dem BVerfG*, „Juristische Schulung” 2005, nr 10, s. 865 i nast. Omówienie orzeczeń FTK m.in.: M. Mataczyński, *Kto jest ostatecznym arbitrem konstytucyjności w Europie*, [w:] *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 2001, s. 130; P. Saganek, *Orzecznictwo sądów krajowych państw członkowskich dotyczące Wspólnot Europejskich*, [w:] *ibidem*, s. 147 i nast.; S. Biernat, [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 1–266. W literaturze polskiej problem otwarcia prawa niemieckiego na prawo wspólnotowe został obszernie omówiony przez J. Barcza, *Między konstytucją a ponadnarodowością*, Warszawa 1990, s. 195 i nast.

⁵³ Uchwała Drugiego Senatu FTK z 29 maja 1974 r., sygn. akt 2 BvL 52/71, BVerfGE 37, s. 271.

⁵⁴ Uchwała Drugiego Senatu FTK z 22 października 1986 r., sygn. akt 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, s. 339.





troli wspólnotowego prawa pochodnego. W orzeczeniu z Maastricht⁵⁵ Trybunał wyraził zgodę na ratyfikację przez Federalną Republikę Niemiec Traktatu z Maastricht, formując przy tym pewne zastrzeżenia dla procesu integracji, posługując się m.in. określeniem „panowie Traktatu”, o czym niżej, a także wskazał na konieczność dalszej demokratyzacji Unii Europejskiej oraz zastrzegając sobie prawo kontroli tego, czy akty prawne wydawane przez instytucje europejskie mieszczą się w ramach przekazanych Wspólnotom uprawnień władczych. Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, iż zapewnia ochronę praw podstawowych w Niemczech nie tylko w stosunku do niemieckich organów państwowych. Funkcje orzecznicze w odniesieniu do wspólnotowego prawa pochodnego wykonuje natomiast w „kooperacji” z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości.

Powyższe, pełne rezerwy w stosunku do procesów integracji europejskiej, tezy nawiązywały raczej do orzeczenia z lat 70. niż do formuły Solange II. Natomiast doktryna „wystarczającej ochrony praw podstawowych we Wspólnocie Europejskiej” z orzeczenia Solange II znalazła potwierdzenie w orzeczeniu dotyczącym rozporządzenia wspólnotowego o organizacji europejskiego rynku bananów⁵⁶. W orzeczeniu tym Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż skargi konstytucyjne i pytania sądów, w których podnoszone jest naruszenie praw podstawowych zawartych w Ustawie Zasadniczej przez akt wspólnotowego prawa pochodnego są niedopuszczalne, o ile w ich uzasadnieniu nie zostanie udowodnione, iż rozwój systemu prawa wspólnotowego, w tym orzecznictwa ETS, znalazł się poniżej koniecznego standardu ochrony praw podstawowych. Należy przy tym zauważyć, iż orzeczenie dotyczące ENA jest pewnego rodzaju *novum*, gdyż dotychczas w swoich orzeczeniach Federalny Trybunał Konstytucyjny zajmował się przede wszystkim relacją pomiędzy pochodnym prawem wspólnotowym a Ustawą Zasadniczą, natomiast w wyroku z 2005 r. odnosi się do prawa stanowionego w III filarze.

Wypowiedzi Federalnego Trybunału Sprawiedliwości w orzeczeniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania również trudno zakwalifikować jako entuzjastyczne w stosunku do procesów integracji europejskiej, jednak nie można pominąć też uzasadnienia, oznaczającego warunkową akceptację dla procesów integracyjnych, także dla współpracy państw członkowskich w ramach III filaru Unii Europejskiej. Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż art. 16 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 UZ⁵⁷ stanowią podstawę dla otwarcia krajowego

⁵⁵ Wyrok Drugiego Senatu FTK z 12 października 1993 r., sygn. akt, BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, s. 155.

⁵⁶ Uchwała Drugiego Senatu z 7 czerwca 2000 r., sygn. akt 2 BvL 1/97, BVerfGE 102, s. 147.

⁵⁷ Art. 23 ust. 1 ZU, zd. 1: „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet”. [W celu urzeczywistnienia zjednoczonej Europy Republika Federalna Niemiec współdziała w rozwoju Unii Europejskiej, która związana jest zasadami demokratycznymi, państwa prawnego, socjalnymi i federacyjnymi i zasadą subsydiarności oraz gwarantuje porównywalną z Ustawą Zasadniczą ochronę praw podstawowych] zd. 2: „Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen”. [Związek może w tym wypadku ustawą za zgodą Rady Federalnej przenieść prawa zwierzchnie].





porządku prawnego na prawo międzynarodowe i prawo europejskie, a także na współpracę międzynarodową w celu podwyższenia respektu dla organizacji międzynarodowych chroniących pokój i wolność oraz dla prawa międzynarodowego, a także w celu wspierania integracji narodów europejskich w ramach Unii Europejskiej⁵⁸. Należy wskazać, iż te procesy według FTK mają przebiegać w formach kontrolowanej więzi (*in den Formen einer kontrollierten Bindung*). Wydaje się, iż to określenie nawiązuje do wypracowanej przez orzecznictwo niemieckie tezy, iż to państwa członkowskie są wyłącznymi podmiotami decydującymi o kierunku procesów integracyjnych, posiadają one bowiem kompetencję do zawarcia, zmiany i wypowiedzenia traktatów jako „panowie Traktatów” (*Herren der Verträge*)⁵⁹. To określenie pojawiło się m.in. w orzeczeniu FTK dotyczącym zgodności ustawy wyrażającej zgodę na związanie się przez Niemcy Traktatem z Maastricht:

Republika Federalna Niemiec jest więc również po wejściu w życie Traktatu o Unii członkiem związku państw, którego władza wspólnotowa wywodzi się od państw członkowskich i która w obszarze zwierzchnictwa niemieckiego może być skuteczna tylko na podstawie niemieckiego nakazu stosowania prawa [wspólnotowego]. Niemcy są jednym z „panów traktatów”, którzy swoje związanie zawartym na czas nieokreślony Traktatem o Unii (art. Q TUE) oparli na woli długotrwałego członkostwa, ta przynależność mogłaby znów zostać zniesiona poprzez akt przeciwny⁶⁰.

Ta linia orzecznicza kontynuowana jest również w wyroku w sprawie europejskiego nakazu aresztowania, w którym zasada otwarcia niemieckiego porządku prawnego ustępuje wobec zasady nadrzędności konstytucji⁶¹. Pewnego rodzaju nowością jest jednak „dynamiczna” wykładnia Ustawy Zasadniczej⁶², w wyniku której powstaje konflikt pomiędzy przepisami ustawy implementującej omawianą decyzję ramową a podlegającym wykładni FTK art. 16 UZ.

FTK wskazał, iż wydawanie także własnych obywateli odpowiada ogólnej tendencji w rozwoju stosunków międzynarodowych i ponadnarodowych, przeciwko której przyjazna prawu międzynarodowemu Ustawa Zasadnicza nie stawia nieprzekraczalnych przeszkód. FTK podkreślił konieczność współpracy Niemiec z ONZ i realizacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa dotyczących utworzenia Trybunałów Karnych zajmujących się zbrodniami popełnionymi w byłej Jugosławii oraz Ruandzie⁶³. Obie rezolucje przewidują wydawanie własnych obywateli, bo tyl-

⁵⁸ Wyrok FTK z 18 czerwca 2005 r., sygn. akt 2 BvR 2236/04, teza 69.

⁵⁹ P. Kirchhof, [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, red. J. Isensee, P. Kirchhof, t. 7, Heidelberg 1992, nb. 46; M. Mataczyński, *Kto jest ostatecznym arbitrem konstytucyjności w Europie*, [w:] *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej...*, s. 129; Uchwała Drugiego Senatu FTK z 22 października 1986 r., sygn. akt 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, s. 375.

⁶⁰ Wyrok Drugiego Senatu FTK z 12 października 1993 r., sygn. akt. BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, s. 190.

⁶¹ W sprawie zasady pierwszeństwa konstytucji w Niemczech zob.: P. Tułęja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle jej nadrzędności*, Kraków 2003, s. 53 i nast.

⁶² Patrz pkt II.

⁶³ Ustawa o współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii z 10 kwietnia 1995 r. (Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien,





ko w ten sposób można umożliwić międzynarodowe ściganie karne podejrzanych o popełnienie zbrodni wojennych. Natomiast Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze⁶⁴ przewiduje, że strony mogą odstąpić od wydania własnego obywatela, o ile zagwarantują podjęcie ścigania karnego w ramach krajowego porządku prawnego. W ten sposób odpowiedzialność za ściganie określonych czynów zabronionych jest dzielona pomiędzy organ międzynarodowy a państwo–stronę⁶⁵.

W tej tezie orzeczenia FTK nawiązał ponownie do doświadczeń historycznych Republiki Federalnej Niemiec i wskazał na szczególną odpowiedzialność Niemiec za proces budowy międzynarodowego sądownictwa karnego zajmującego się ściganiem zbrodni przeciwko ludzkości, rozpoczęty przez działalność Trybunałów ds. Zbrodni Wojennych w Norymberdze i Tokio⁶⁶.

FTK wskazał, że zobowiązania Niemiec jako członka Unii Europejskiej sięgają dalej niż zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego publicznego. Wraz z ratyfikacją Traktatu amsterdamskiego i Traktatu nicejskiego Republika Federalna Niemiec zobowiązała się do uczestnictwa w tworzeniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca państw członkowskich ma miejsce w III – międzyrządowym – filarze i ma na celu połączenie procesu otwierania granic dla osób, towarów, usług i kapitału z lepszą współpracą właściwych organów państwowych zajmujących się ściganiem przestępstw m.in. poprzez rezygnację ze zwykłego w takich sytuacjach politycznego uznania, jeśli chodzi o podjęcie decyzji o wydaniu⁶⁷. Niestety stwierdzenie to nie stało się podstawą dla przeprowadzenia wykładni Ustawy Zasadniczej w duchu zobowiązań przyjętych przez Niemcy w wyżej wymienionych traktatach, ani w świetle norm Ustawy Zasadniczej, odnoszących się do integracji europejskiej⁶⁸. U. Hufeld zauważa, iż jeżeli zgoda wyrażona przez Niemcy na związanie się art. 31 i 34 TUE odpowiada warunkom zawartym w art. 23 UZ, a decyzja ramowa została wydana w ramach kompetencji przewidzianych w traktatach, to nie ma w ogóle mowy o niezgodności z art. 16 ust. 2 UZ. Autor stwierdza, że gdyby sędziowie wzięli pod uwagę art. 23 ust. 1 UZ, cały kontekst implementacji europejskiego nakazu aresztowania stałby się jasny⁶⁹.

W nawiązaniu do wypełniania zobowiązań Republiki Federalnej Niemiec wynikających z prawa unijnego niemiecki Trybunał Konstytucyjny zajął się również kwestią granic związania prawem unijnym. FTK stwierdził w związku z implementacją decyzji ramowej, że

BGBI I, s. 485); Ustawa o współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla Ruandy z 4 maja 1998 r. (Gesetz für die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda, BGBI. I, s. 843).

⁶⁴ Ustawa o wykonaniu Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego z 21 czerwca 2002 r. (Gesetz zur Ausführung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs, BGBL. I, s. 2144).

⁶⁵ Literatura w jęz. polskim, dotycząca działania międzynarodowych trybunałów karnych [w:] A. Wyrozumski, W. Czapliński, *Międzynarodowe prawo publiczne*, Warszawa 2004, nb. 463 i nast.

⁶⁶ Wyrok FTK z 18 czerwca 2005 r., sygn. akt 2 BvR 2236/04, teza 72.

⁶⁷ *Ibidem*, teza 73.

⁶⁸ Podobnie w zdaniu odrębnym do wyroku FTK sędziego Gebhardta, *ibidem*, teza 184.

⁶⁹ U. Hufeld, *Der Europäische Haftbefehl vor dem BVerfG*, „Juristische Schulung” 2005, nr 10, s. 867.





możliwość ograniczenia dotąd absolutnie obowiązującego zakazu wydawania obywateli niemieckich nie prowadzi także do odpaństwowienia (*Entstaatlichung*) porządku prawnego opartego na Ustawie Zasadniczej, który wobec nienaruszalnych zasad podstawowych zawartych w art. 20 UZ nie podlegałby dyspozycji ustrojodawcy. W szczególności w ten sposób ani nie zostaje zniesiona instytucja obywatelstwa krajowego, ani nie zostaje ona pozbawiona znaczenia materialnego albo zastąpiona przez obywatelstwo unijne, a więc nie ma potrzeby wyjaśniania jego znaczenia dla zasady demokracji z Ustawy Zasadniczej⁷⁰.

Należy zauważyć, iż art. 20 UZ i zawarta w tym przepisie Ustawy Zasadniczej zasada demokracji, w myśl art. 79 ust. 3 UZ, należą do tzw. norm niezmiennych Ustawy Zasadniczej⁷¹. Zasada demokracji w kontekście integracji europejskiej była przedmiotem obszernej refleksji ze strony FTK w orzeczeniu z Maastricht. FTK wypowiedział się w tym wyroku m.in. na temat znaczenia gwarancyjnego tej zasady, jeśli chodzi o uprawnienia obywateli krajowych:

Do nienaruszalnej zgodnie z art. 79 ust. 3 UZ zawartości zasady demokracji należy, iż przyjęcie zadań państwowych oraz wykonywanie funkcji państwowych można wyprowadzić z narodu państwowego i zasadniczo przed nim będzie ponoszona odpowiedzialność [za wykonywanie tych zadań]. [...] Zasada demokracji nie utrudnia więc Republice Federalnej Niemiec członkostwa w – ponadnarodowo zorganizowanej – międzyrządowej wspólnotce. Warunkiem członkostwa jest jednak, by również w ramach związku państw zapewniona była legitymacja i możliwość wywierania wpływu przez naród [na ten związek]⁷².

FTK, pomimo iż w transponowaniu europejskiego nakazu aresztowania nie dostrzegł naruszenia zasady demokracji wskazał jednocześnie na powiązanie instytucji obywatelstwa krajowego z zasadą demokracji. Utrata przez obywatelstwo krajowe znaczenia materialnego mogłaby oznaczać również naruszenie zasady demokracji. Oczywiście wykładnia pojęcia „utrata znaczenia materialnego” należy tutaj do właściwości sądu konstytucyjnego.

FTK stwierdził również, że wydanie obywatela niemieckiego innemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej nie prowadzi do „odpaństwowienia” (*Entstaatlichung*), gdyż państwo zachowuje zadania o znaczeniu materialnym, a ograniczenie ochrony przed wydaniem obywatela niemieckiego nie prowadzi do rezygnacji z istotnych zadań państwa (*essentielle Staatsaufgabe*)⁷³. Pojęcia „odpaństwowienia” oraz zadań państwa o istotnym znaczeniu nawiązują do poprzednich orzeczeń FTK dotyczących uczestnictwa Niemiec w procesach integracji europejskiej⁷⁴. Prócz wy-

⁷⁰ Wyrok FTK z 18 czerwca 2005 r., sygn. akt 2 BvR 2236/04, teza 74.

⁷¹ Pojęcie norm niezmiennych zostało omówione przez L. Garlickiego, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1997, s. 137.

⁷² Wyrok Drugiego Senatu FTK z 12 października 1993, sygn. akt BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, s. 182.

⁷³ Wyrok FTK z 18 czerwca 2005 r., sygn. akt 2 BvR 2236/04, teza 75.

⁷⁴ P. Kirchhof, [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland...*, t. 7, nb. 58; W orzeczeniu z 22 X 1986 r., FTK, BVerfGE 73, 339 (375 nn.) wskazuje, że do *Essentiale* należy również efektywna ochrona praw podstawowych, zagwarantowana w UZ, która stała się osią orzeczeń Solange I, Solange II i Maastricht.





żej wymienionych, ugruntowanych w orzecznictwie konstytucyjnym pojęć, FTK analizuje instytucję europejskiego nakazu aresztowania również w kontekście tzw. klauzuli odpowiedniości strukturalnej (*Strukturentsprechungsklausel*). Niemiecki Trybunał Konstytucyjny zauważa bowiem, że art. 16 ust. 2, zd. 2 UZ, który stanowi, iż wydanie obywatela niemieckiego jest dopuszczalne, o ile zostaną zachowane zasady państwa prawnego, nie jest tylko powtórzeniem zasady państwa prawnego, w szczególności zasady proporcjonalności, która musi być zachowana przy każdym ograniczeniu praw podstawowych. Zastrzeżenie to nawiązuje przede wszystkim do klauzuli odpowiedniości strukturalnej (*Strukturentsprechung*), sformułowanej w art. 23 ust. 1 UZ, zgodnie z którym Unii Europejska powinna przestrzegać zasady demokracji, państwa prawnego, zasady socjalności, federacyjności i subsydiarności oraz gwarantować porównywalną z Ustawą Zasadniczą ochronę praw podstawowych. H. P. Ipsen wskazuje, że w kontekście integracji europejskiej chodzi przede wszystkim o zachowanie zasady państwa demokratycznego i państwa prawnego, a także zasady ochrony praw podstawowych i prawa do sądu⁷⁵. FTK w orzeczeniu dotyczącym ENA precyzuje, iż ustawodawca zezwalający na wydanie obywatela niemieckiego musi sprawdzić, czy podmioty zwracające się z prośbą o wydanie przestrzegają zasady państwa prawnego w odniesieniu do standardów postępowania karnego. Nie bez znaczenia jest tutaj fakt, iż wszystkie państwa członkowskie zobowiązane są do przestrzegania zasad zawartych w art. 6 ust. 1 TUE, w tym zasady państwa prawnego, a więc istnieje podstawa dla wzajemnego zaufania pomiędzy członkami Unii Europejskiej. Nie zwalnia to jednak ustawodawcy z konieczności reagowania na naruszenia tej zasady, jeśli chodzi o zasady procesowe, i to niezależnie od postępowania przewidzianego w art. 7 TUE⁷⁶. Zwraca tutaj uwagę fakt, że Trybunał nie jest chyba to końca przekonany o skuteczności mechanizmów przewidzianych przez art. 7 TUE, mających na celu kontrolowanie i ewentualnie wymuszanie przestrzegania przez państwa członkowskie zasad zawartych w art. 6 TUE. Takiej, raczej nieuzasadnionej, rezerwy nie wykazuje polski Trybunał Konstytucyjny, który stwierdza, iż intensywna współpraca pomiędzy państwami członkowskimi, odchodząca od tradycyjnej formuły ekstradycji jest możliwa

dzięki wysokiemu wzajemnemu poziomowi zaufania do systemów prawnych, zbudowanych w oparciu o zasady ustrojowe zapewniające ochronę podstawowych praw i wolności człowieka. Wspólne standardy tej ochrony uzasadniają rezygnację z niektórych gwarancji formalnych, jakie zawierają klasyczne instrumenty współpracy międzynarodowej⁷⁷.

Problem granic otwarcia porządku prawa polskiego nie został tak wyraźnie wyekspozowany w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania, jak w uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zgodności Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP. TK wypowie-

⁷⁵ H. P. Ipsen, [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. 7, nb. 9.

⁷⁶ Wyrok FTK z 18 czerwca 2005 r., sygn. akt 2 BvR 2236/04, teza 77 i 78.

⁷⁷ Wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt. K 18/04, III, teza 5.9.





dział się w tym orzeczeniu m.in. na temat zakresu kompetencji przekazywanych na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji organizacji międzynarodowej. TK stwierdza, że

przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach” rozumiane być musi zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej⁷⁸.

Należy tutaj zwrócić uwagę na różnicę w sformułowaniach obu sądów konstytucyjnych. Federalny Trybunał Konstytucyjny posługuje się w swoim orzecznictwie pojęciem szerszym – istotnych kompetencji państwa, natomiast jak zauważa J. Barcz, Trybunał Konstytucyjny opiera się na zachowaniu swoich funkcji przez organ władzy państwowej, choć raczej powinno się rozważać zachowanie państwowości RP, a nie kompetencji danego organu władzy państwowej, które w wyniku procesów integracyjnych mogą ulegać przekształceniom⁷⁹. Choć w Konstytucji RP brak jest unormowania podobnego do art. 23 ust. 1 UZ, które wyznacza warunki wykonywania praw zwierzchnich przeniesionych na organizację międzynarodową, TK stwierdził, iż normy Konstytucji dotyczące praw i wolności jednostki „wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek regulacji wspólnotowych”⁸⁰, tym samym wyznaczając również warunki materialne, którym musi odpowiadać prawo wspólnotowe.

Trybunał Konstytucyjny poruszył w uzasadnieniu znaczenie zasady demokracji, nawiązując wyraźnie w tym zakresie do doktryny wypracowanej przez sąd niemiecki, stwierdzając, iż art. 90 ust. 1 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji nie mogą stanowić podstawy dla przekazania kompetencji władzy państwowej w zakresie,

który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. W tej kwestii pogląd Trybunału Konstytucyjnego pozostaje zbiezny, co do zasady, ze stanowiskiem Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec⁸¹.

Również analogicznie do prezentowanego wyżej stanowiska FTK – doktryna „panów Traktatów” – została określona przez TK pozycja RP w Unii Europejskiej

Państwa członkowskie pozostają suwerennymi podmiotami – stronami Traktatów założycielskich Wspólnot i Unii Europejskiej. One też samodzielnie i zgodnie ze swymi konstytucjami ratyfikują zawierane Traktaty i dysponują prawem ich wypowiedzenia...⁸².

⁷⁸ *Ibidem*, teza 4.1.

⁷⁹ J. Barcz, *Glosa nr 1 do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP)* K 18/04, KPPubl 2005, nr 4, s. 176.

⁸⁰ Wyrok TK z 11 V 2005 r., sygn. akt. K 18/04, III, teza 6.4.

⁸¹ *Ibidem*, teza 4.5.

⁸² *Ibidem*, teza 8.5.; podobnie K. Wojtowicz, [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, s. I–532.





Prócz powyżej wspomnianych warunków integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską należy wskazać na pierwszorzędne znaczenie przypisane przez polski Trybunał samej Konstytucji RP. Trybunał, opierając się przede wszystkim na art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, opowiedział się za nadrzędnością Konstytucji w stosunku do prawa Unii Europejskiej. Nadrzędność ta wyraża się m.in. w fakcie, iż cały proces przekazywania kompetencji organom wspólnotowym jest oparty na przepisach Konstytucji, na podstawie których ocenia się ważność i skuteczność tego przekazania. Ponadto Konstytucja przewiduje kontrolę zgodności z Konstytucją Traktatu akcesyjnego oraz pośrednio Traktatów założycielskich, stanowiących załącznik do Traktatu akcesyjnego. Fakt zaistnienia sprzeczności pomiędzy Konstytucją a prawem wspólnotowym nie prowadzi do utraty mocy obowiązującej lub zmiany przepisów Konstytucji. O sposobie rozwiązania konfliktu ma zadecydować ustrojodawca⁸³.

Przyjęte przez oba sądy konstytucyjne stanowiska mają oczywiście swoje konsekwencje systemowe⁸⁴. Nie rozwijając dalej tej kwestii, chciałabym tylko zaznaczyć, iż przyjęcia podobnych założeń przez oba sądy, jeśli chodzi o stosunek prawa krajowego, a przede wszystkim ustawy zasadniczej do aktów prawa unijnego, nie musi prowadzić do takich samych rozstrzygnięć w konkretnych sprawach związanych z integracją europejską, czego przykładem są właśnie omawiane w tym artykule wyroki.

Decyzja ramowa w świetle orzeczeń sądów konstytucyjnych

Jak już wyżej wspomniano, FTK stanął na stanowisku, iż sposób wprowadzenia decyzji ramowej do porządku prawa krajowego, przede wszystkim brak wykorzystania sfer uznania dozwolonych przez przepisy decyzji ramowej, spowodował naruszenie konstytucji niemieckiej. Przedmiotem poniższych rozważań nie będą jednak uchybienia ustawodawcy niemieckiego, ale poglądy Trybunału Federalnego odnoszące się do charakteru aktów prawnych wydawanych w ramach III filaru Unii Europejskiej. FTK stwierdził:

Szczególna, w porównaniu do implementacji dyrektyw Wspólnoty Europejskiej, odpowiedzialność za implementację zgodną z konstytucją wynika z faktu, iż chodzi o środki podejmowane w zakresie „trzeciego filaru” Unii Europejskiej. [...] Prawno-unijna forma działania jest co prawda w swojej koncepcji wzorowana na dyrektywie ponadnarodowego prawa wspólnotowego, jednakże odróżnia się od tego źródła prawa pochodnego pod wieloma względami⁸⁵.

⁸³ Wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt. K 18/04, III, teza 7 i nast.

⁸⁴ M. Mataczyński, *Kto jest ostatecznym arbitrem konstytucyjności w Europie*, [w:] *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej...*, s. 119; K. Wójtowicz, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r.*, (sygn. akt K 18/04), „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 192; R. Kwiecień, *Zgodność traktatu akcesyjnego z Konstytucją*, EPS 2005, nr 10, s. 43.

⁸⁵ Wyrok FTK z 18 czerwca 2005 r., sygn. akt 2 BvR 2236/04, teza 80.





FTK wskazał przy tym, iż decyzja ramowa jako forma aktu prawa unijnego nie należy do ponadnarodowej struktury decyzyjnej prawa wspólnotowego. Prawo unijne jest natomiast, pomimo zaawansowanego stopnia integracji, dalej porządkiem prawnym podlegającym regułom prawa międzynarodowego. W szczególności decyzja ramowa musi zostać uchwalona jednogłośnie przez Radę, konieczne jest jej wprowadzenie przez państwa członkowskie do ich porządków prawnych, a sama transpozycja nie może być egzekwowana na drodze sądowej⁸⁶. FTK nie wyjaśnił niestety, dlaczego państwo członkowskie powinno wykazywać jakąś szczególną odpowiedzialność przy implementacji decyzji ramowej i jakie formy ta szczególna odpowiedzialność powinna przybrać. W kontekście orzeczenia ETS w sprawie Pupino⁸⁷ również trudno zdefiniować taką szczególną odpowiedzialność. J. Barcz wskazuje, iż raczej powinna być to „normalna” odpowiedzialność, gdyż w odniesieniu do implementacji decyzji ramowych powinny obowiązywać zasady wypracowane dla implementacji dyrektyw⁸⁸. Pogląd taki został również zacytowany w tezie uzasadnienia do wyroku TK⁸⁹. Choć brak implementacji decyzji ramowej nie może być sankcjonowany wniesieniem skargi podobnej do środka prawnego przewidzianego w art. 226 czy art. 227 TWE, bo Traktat o Unii Europejskiej takiej procedury nie przewiduje, to wypowiedź Trybunału implikująca, iż czynnikiem warunkującym lojalne stosowanie prawa unijnego przez państwo członkowskie jest możliwość sądowego wymuszenia transpozycji aktu prawnego do prawa krajowego, daleka jest od przyjaznej interpretacji prawa unijnego. Trybunał Federalny, który kwalifikuje decyzję ramową jako akt prawa międzynarodowego pominął tutaj całkowicie kwestię przestrzegania ważnie zaciągniętych zobowiązań międzynarodowych⁹⁰, zwłaszcza w perspektywie ugruntowanej w doktrynie i orzecznictwie niemieckim zasady otwartości na prawo międzynarodowe.

Tezy prezentowane przez FTK warto tutaj zestawzić z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego co do charakteru decyzji ramowej zamieszczonymi w orzeczeniu dotyczącym ENA. TK stwierdził, iż decyzje ramowe odpowiadają koncepcyjnie i konstrukcyjnie dyrektywom. Nie mogą one natomiast wywoływać skutku bezpośredniego, nawet jeśli zawarte w nich postanowienia są precyzyjne i bezwarunkowe. Ich wykonanie w prawie krajowym powinno się rządzić zasadami analogicznymi do zasad transpozycji dyrektyw⁹¹. Należy wskazać, iż polski Trybunał Konstytucyjny pośrednio uznał również możliwość stosowania zasa-

⁸⁶ Wyrok FTK z 18 czerwca 2005 r., sygn. akt 2 BvR 2236/04, teza 81.

⁸⁷ Wyrok ETS z 16 czerwca 2006 r. w sprawie C-105/03, postępowanie przeciwko Marii Pupino, Zb.Orz. ETS 2005, I-5285.

⁸⁸ J. Barcz, *Europejski nakaz aresztowania – konsekwencje braku transpozycji lub wadliwej transpozycji decyzji ramowej w państwie członkowskim UE*, EPS 2005, nr 10, s. 15.

⁸⁹ Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, III, teza 2.1.

⁹⁰ Tak w odniesieniu do wyroku TK dotyczącego europejskiego nakazu aresztowania, J. Barcz, *Glosa nr 1 do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04*, KPPubl 2005, nr 4, s. 183.

⁹¹ Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, III, teza 2.1.





dy prowsólnotowej wykładni prawa krajowego w odniesieniu do aktów prawa unijnego pochodnego. W szczególności TK wskazał, iż art. 34 ust. 2, lit. b TUE jest odpowiednikiem art. 249 ust. 3 TWE, a tryb przewidziany przez art. 35 TUE odpowiada trybowi prejudycjalnemu z art. 234 TWE⁹². Jak wskazuje J. Barcz, dalsze rozważania Trybunału w sprawie możliwości zastosowania tej zasady napotkały jednak na barierę w postaci jednoznacznego brzmienia art. 55 ust. 1 Konstytucji, a więc niemożności wykładni prawa krajowego *contra legem*⁹³.

Stosowanie prointegracyjnej wykładni prawa krajowego w stosunku do aktów prawnych wydanych w ramach III filaru zostało potwierdzone przez ETS w wyroku w sprawie Pupino. ETS w orzeczeniu wskazał m.in. na związek art. 249 ust. 3 TWE z art. 34 ust. 2, lit. b TUE, w szczególności na wiążący charakter decyzji ramowej, z którego wynika także obowiązek organów państwowych dokonywania prounijnej wykładni prawa krajowego⁹⁴ oraz na obowiązywanie również w III filarze zasady lojalnej współpracy⁹⁵. Z tej perspektywy wydaje się, że polscy sędziowie w sposób bardziej trafny odczytali charakter aktów prawnych wydawanych w zakresie współpracy policji i sądów w sprawach karnych niż sędziowie niemieccy, którzy mają przecież do czynienia z kwestiami związanymi z integracją europejską od ponad 50 lat.

O ile FTK jednoznacznie przyporządkował decyzje ramowe prawu międzynarodowemu publicznemu, to mogłoby się wydawać, zwłaszcza w kontekście powyżej cytowanych wypowiedzi, iż Trybunał Konstytucyjny dostrzegł pewną odrębność unijnego prawa pochodnego w stosunku do prawa międzynarodowego.

Zgodnie z takim ujęciem prawo w II i III filarze jest prawem międzynarodowym publicznym, choć wykazującym **pewne swoistości wobec znacznego stopnia integracji państw, jaki wynika z TUE** [podkreślenie moje – M.B.]⁹⁶.

Prounijny walor tej wypowiedzi został jednak osłabiony poprzez tezę, zawartą w uzasadnieniu wyroku dotyczącego Traktatu akcesyjnego, w którym TK stwierdził, że decyzja ramowa,

jako odnosząca się do współpracy międzyrządowej (III filar) w zakresie współpracy sądowej i policji w sprawach karnych, stanowi jedynie zobowiązanie międzyrządowe. Adresowana jest przede wszystkim do rządu RP⁹⁷.

⁹² *Ibidem*, teza 3.4.

⁹³ J. Barcz, *Europejski nakaz aresztowania...*, s. 17; w sprawie granic zasady prounijnej wykładni prawa krajowego zob. tezy 45–47 uzasadnienia wyroku ETS w sprawie Pupino.

⁹⁴ Tezy 33–34 uzasadnienia wyroku ETS w sprawie Pupino.

⁹⁵ Tezy 41–43 uzasadnienia wyroku ETS w sprawie Pupino; omówienie orzeczenia: J. Barcz, *Europejski nakaz aresztowania...*, s. 13; A. Gajda, *Europejski nakaz aresztowania a ochrona praw jednostki*, EPS 2007, nr 7, s. 24.

⁹⁶ Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, III, teza 2.1.

⁹⁷ Wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt. K 18/04, III, teza 18.9.





A. Wyrozumska zauważyła, iż Trybunał Konstytucyjny wykazał się w tym miejscu pewną niekonsekwencją. Uznając Unię Europejską za organizację międzynarodową, powinien zakwalifikować decyzję ramową jako uchwałę tej organizacji, a przynajmniej organu tej organizacji – Rady UE⁹⁸.

Oba sądy konstytucyjne podkreślały różnicę pomiędzy I filarem objętym prawem wspólnotowym, gdzie decyzje podejmowane są w oparciu o metodę ponadnarodową, w głosowaniu większościowym w Radzie Unii Europejskiej, a filarem III, którego porządek prawny podlega zasadom prawa międzynarodowego publicznego⁹⁹. Wydaje się, że mimo niezaprzeczalnych różnic systemowych pomiędzy aktami prawnymi wydawanymi w obu filarach¹⁰⁰ sądy konstytucyjne nie wzięły pod uwagę oczywistych związków pomiędzy działaniami prowadzonymi w I i III filarze, pomijając tym samym zasadę ciągłości i spójności, która ma być realizowana w działaniach Unii Europejskiej. Postrzeganie całościowe takich problemów może okazać się bardziej istotne w perspektywie Traktatu lizbońskiego¹⁰¹, którego przepisy znoszą filarową strukturę Unii Europejskiej¹⁰².

Poszukiwanie niezbędnego kompromisu

Analiza obu orzeczeń sądów konstytucyjnych ukazuje „trudne współistnienie” prawa unijnego i prawa konstytucyjnego państw członkowskich. Od wielu już lat liczni przedstawiciele nauki prawa prezentują koncepcje, które pozwoliłyby na pokojowe współistnienie obu systemów prawa¹⁰³. Do takich koncepcji należy m.in. teoria multicentryczności porządku prawnego prezentowana przez E. Łętowską, oddająca złożoność współczesnych systemów prawa państw europejskich – członków Unii Europejskiej, stron Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności czy stron Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Prócz konieczności uwzględniania przez prawników w rozpatrywanych sprawach różnych porządków prawnych, co wymaga nie tylko znajomości każdego z systemów, ale również umiejętności w miarę bezkolizyjnego ich stosowania, w europejskiej przestrzeni prawnej odbywa się pewnego rodzaju dialog. Dialog ten, a przynajmniej jego próby, ma miejsce przede wszystkim w przestrzeni prawa unijnego, między sądami krajowymi a ETS – w ramach procedury wydawania orzeczeń pre-

⁹⁸ A. Wyrozumska, *Glosa nr 4 do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005...*, s. 233.

⁹⁹ Wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt. K 18/04, III, teza 2.1.

¹⁰⁰ Szczegółowo o różnicy między metodą wspólnotową a międzyrządową: C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, nb. 967.

¹⁰¹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz.Urz. UE C 306, s. 1.

¹⁰² J. Barcz, [w:] *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawnopolityczna. Wnioski dla Polski. Materiały z konferencji ekspertów, 11 lipca 2007 r.*, red. J. Barcz, Warszawa 2007, s. 17.

¹⁰³ Przegląd niektórych propozycji: A. Kustra, *Kolizje norm konstytucyjnych i wspólnotowych w ujęciu teoretycznoprawnym*, EPS 2007, nr 5, s. 23.





judycjalnych, ale także między sądami krajowymi różnych państw członkowskich. W ramach tego swoistego dialogu Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie w uzasadnieniach swoich orzeczeń powoływał się na rozwiązania stosowane w systemach innych państw członkowskich, w tym w systemie prawa niemieckiego¹⁰⁴. Warto, by w ramach dialogu sądów państw członkowskich również sędziowie niemieccy skorzystali z dorobku polskiego orzecznictwa i doktryny – w tym kontekście pragnę zaznaczyć, iż wszelka krytyka tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego europejskiego nakazu aresztowania zawarta w tym artykule nie może przesłonić faktu, iż moja ocena wyroku jest pozytywna. Wspomnieć jednak należy, że dialog taki jest niepełny, o ile sędziowie krajowi nie korzystają z możliwości zasięgania opinii ETS, jeśli chodzi o wykładnię prawa unijnego¹⁰⁵.

Jak już wyżej wspomniano, dialog ten odbywa się w związku z otwieraniem się krajowej przestrzeni prawnej na inne systemy prawa, określanego obecnie przez doktrynę polską wyżej wspomnianym pojęciem multicentryczności¹⁰⁶. Elementem tej teorii jest również propozycja rozwiązywania kolizji między systemami poprzez obustronnie przyjazną wykładnię prawa. Omawiane powyżej orzeczenia sądów konstytucyjnych są jednak przykładem ograniczeń przyjaznej wykładni¹⁰⁷, którymi w obu przypadkach był tekst ustawy zasadniczej. Porównanie wyroku z Warszawy i Karlsruhe prowadzi jednak do stwierdzenia, że „przyjazność” wykładni wymaga od sądów konstytucyjnych pewnej wrażliwości na zobowiązania integracyjne państw członkowskich, a wrażliwość ta jest stopniowalna. O ile Trybunał Konstytucyjny uwzględnił w swoim orzeczeniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania, na ile było to możliwe, zasadę zawartą w art. 9 Konstytucji, o tyle Trybunał Federalny pominął praktycznie nakaz otwartości Republiki Federalnej Niemiec na procesy integracyjne zawarty w preambule i art. 23 niemieckiej Ustawy Zasadniczej. Na marginesie należy zauważyć, że rozwiązanie podobne do rozwiązania przyjętego przez polski Trybunał Konstytucyjny zostało zaprezentowane w zdaniu odrębnym sędziego Gebhardta. Sędzia ten wskazał, iż zarówno zobowiązanie Republiki Federalnej Niemiec do integracji w zjednoczonej Europie zawarte w Ustawie Zasadniczej, jak i obowiązek prounijnej wykładni prawa krajowego obliuguje Senat FTK do zaakceptowania przejściowego obowiązywania, chociażby w zmodyfikowanej formie, ustawy implementującej decyzję ramową. W ten sposób można byłoby osiągnąć stan prawny najbliższy wymaganiom unijnym¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, III, teza 5.7; wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, III, teza 4.5.

¹⁰⁵ P. Hofmański, *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Glosa II*, PiP 2005, nr 6, s. 116; W. Czapliński, *Glosa nr 3 do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP)* K 18/04, KPPubl 2005, nr 4, s. 220; U. Hufeld, *Der Europäische Haftbefehl vor dem BVerfG*, „Juristische Schulung” 2005, nr 10, s. 867.

¹⁰⁶ Literatura wskazana w przypisie 14.

¹⁰⁷ A. Kustra, *Wokół problemu multicentryczności systemu prawa*, PiP 2006, nr 6, s. 95.

¹⁰⁸ Wyrok FTK z 18 czerwca 2005 r., sygn. akt 2 BvR 2236/04, teza 200.





Nie oznacza to jednak, że w obliczu orzeczeń dalekich od przyjaznego uwzględniania innego porządku prawnego teoria multicentryczności traci rację bytu. A. Kustra wskazuje za E. Łętowską, iż zalecany jest raczej ewolucyjny rozwój tak ujętego systemu prawa¹⁰⁹. Myśl podobna pojawia się również w artykule A. Glaesera, według którego prawo wspólnotowe musi być rozwijane i interpretowane w taki sposób, by krajowe podmioty krajowe stosujące to prawo postrzegały je jako „słuszne”, a wówczas przyczyniać się one będą do uwzględniania norm prawa wspólnotowego w swoim własnym kręgu prawnym. Ponadto autor zaleca uwzględnienie przez organy wspólnotowe swojego rodzaju „wrażliwości konstytucyjnej” podmiotów krajowych i stwierdza, iż nawet jeśli w pewnych sytuacjach „patriotyzm konstytucyjny” może być przeszkodą dla realizowania interesów Unii Europejskiej, to konstytucje państw członkowskich są dobrem wspólnym, które nie powinno zostać zaprzepaszczone. A. Glaeser używa przy tym pojęcia „systemu otwartego”, w którym jest miejsce zarówno dla zasad konstytucyjnych państw członkowskich, jak i norm europejskiego prawa traktatowego¹¹⁰. W tym kontekście można postrzegać postawę Federalnego Trybunału Konstytucyjnego właśnie jako pewnego rodzaju nadmierny „patriotyzm konstytucyjny”, który skądinąd jest do pewnego stopnia zrozumiały w kontekście najnowszej historii Niemiec. Z drugiej strony należy przyznać, że ewolucyjny rozwój systemu prawa, o którym wspomina A. Kustra, w orzecznictwie niemieckiego sądu konstytucyjnego przebiega stosunkowo powoli.

Aby umożliwić realizację systemu otwartego A. Glaeser proponuje rozwiązanie podobne do obopólnie przyjaznej wykładni, mianowicie odejście od dogmatu zasady pierwszeństwa stosowania (*Anwendungsvorrang*) na rzecz zasady współstosowania (*Anwendungszusammenhang*) prawa krajowego i prawa wspólnotowego. Zauważa przy tym, że w pojedynczych przypadkach ani brak zastosowania prawa wspólnotowego, ani przesadna czasami derogacja prawa krajowego nie doprowadzą do kryzysu¹¹¹. Zarówno w teorii multicentryczności, jak i w koncepcji A. Glaesera, widoczne jest odejście od hierarchicznego ujmowania systemu prawa i choć problem istnienia najwyższego arbitra w systemie „otwartym” lub multicentrycznym nadal pozostaje, to propozycja ta pozwala jednak zminimalizować skutki kryzysowych sytuacji kolizji norm, jak to jest widoczne w wyroku polskiego Trybunału Konstytucyjnego.

A. Kustra trafnie zauważa, iż przyjęcie teorii multicentryczności jest również związane ze zmianą postrzegania suwerenności¹¹², które w klasycznym ujęciu oznaczało wyłączność stanowienia i stosowania prawa przez daną władzę państwową na własnym terytorium. W związku ze stanowieniem prawa obowiązującego na teryto-

¹⁰⁹ A. Kustra, *Wokół problemu multicentryczności...*, s. 98.

¹¹⁰ A. Glaeser, *Souveränität und Vorrang*, [w:] *Europäisches Verfassungsrecht...*, s. 216.

¹¹¹ *Ibidem*, s. 225.

¹¹² A. Kustra, *Wokół problemu multicentryczności...*, s. 88.





rium państwa przez inne niż upoważnione w konstytucji organy, np. organy wspólnotowe, czy też stosowaniem norm prawnych na terenie państwa przez te organy lub organy innych państw, teoretyczne rozważania dotyczące istoty suwerenności nabierają praktycznego znaczenia, zwłaszcza iż procesy wzmożonej współpracy na poziomie międzynarodowym czy unijnym prowadzą do zmiany konstytucji.

Należy również dodać, iż mimo zastrzeżeń trybunałów konstytucyjnych, europejski nakaz aresztowania jest stosowany zarówno w Polsce, jak i Federalnej Republice Niemiec. W Polsce w 2006 r. miała bowiem miejsce pierwsza, od momentu uchwalenia w 1997 r., zmiana Konstytucji RP¹¹³. Znowelizowany art. 55 Konstytucji RP przewiduje w ust. 2 wyjątki od zakazu ekstradycji obywateli RP. Dozwolona jest mianowicie ekstradycja obywatela polskiego na podstawie wniosku innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeśli taka możliwość wynika z ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową.

Omawiany przepis odnosi się niewątpliwie do obowiązywania w polskim porządku prawnym europejskiego nakazu aresztowania, gdyż w odniesieniu do niego źródłem obowiązku wydania obywatela polskiego innemu państwu członkowskiemu EU jest ustawa implementująca do prawa krajowego akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, w tym wypadku decyzję ramową.

Zmianie art. 55 ust. 2 Konstytucji poświęcić należałoby obszerną analizę, która jednak nie mieści się w ramach tego artykułu. Pragnę jedynie wskazać, iż otwarcie Konstytucji RP na instytucję europejskiego nakazu aresztowania nie jest pełne. Przede wszystkim ze względu na treść art. 55 ust. 2 pkt 2 Konstytucji RP, który zezwala na ekstradycję obywatela RP, jeśli zachowana jest zasada podwójnej przestępności. W tym zakresie zmiana Konstytucji Rzeczypospolitej prowadzi do niezgodności prawa polskiego z prawem unijnym, gdyż art. 2 ust. 2 decyzji ramowej wyraźnie wyłącza stosowanie zasady podwójnej przestępności w odniesieniu do katalogu czynów zabronionych wymienionych w tym przepisie.

Zasada podwójnej przestępności może stanowić ewentualnie fakultatywną przesłankę, jeśli chodzi o popełnienie innych przestępstw niż wymienione w art. 2 ust. 2 decyzji ramowej przy uwzględnieniu treści art. 2 ust. 4 decyzji ramowej¹¹⁴.

Europejski nakaz aresztowania stosowany jest również w Niemczech, gdzie orzeczenie FTK stwierdzające niekonstytucyjność ustawy o ENA doprowadziło do uchwalenia nowej ustawy implementującej decyzję ramową o europejskim nakazie aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi Unii Europejskiej (20 lipca 2006 r.)¹¹⁵.

¹¹³ Ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 8 września 2006 r., Dz.U. Nr 200, poz. 1471.

¹¹⁴ B. Nita, *Europejski nakaz aresztowania – europeizacja prawa...*, s. 67; M. Masterniak-Kubiak, *Implementacja europejskiego nakazu aresztowania...*, s. 23, 27; S. Biernat, [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, s. I–269.

¹¹⁵ Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, BGBl I, s. 1721; rozwiązania nowej ustawy omawia B. Nita, *Europejski nakaz aresztowania – europeizacja prawa...*, s. 68.